Les
PUBLICATIONS
DU QUÉBEC

Commission de la fonction publique

Rapport annuel 1987-1988

Québec

Le contenu de cette publication a été rédigé par la
Commission de la fonction publique

Cette édition a été produite par
Les Publications du Québec

Dépôt légal — 3e trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-551-08246-3
ISSN 0481 2581

© Gouvernement du Québec

Monsieur Pierre Lorrain
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Gouvernement
Québec

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport annuel de la Commission de la fonction publique. Ce rapport traite des activités de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988. Il vous est transmis, pour dépôt à l'Assemblée nationale, en conformité avec les dispositions de l'article 124 de la Loi sur la fonction publique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,

Jean-Noël Poulin

Québec, juillet 1988

La Commission en 1987-1988

Président[1]

Jean-Noël Poulin

Membres[2]

Juliette Barcelo

Claude Bélanger

Jean-Paul Roberge

Secrétaire

Michel Poirier

Direction de la vérification et des enquêtes

Jacques Milot, directeur

Guy Chabot, directeur de la Division des enquêtes

Jean Marquis, directeur de la Division de la vérification

Gérard Lafond, adjoint au directeur de la vérification et des enquêtes

1 M. Jean-Noël Poulin est entré en fonction le 1er octobre 1987, en remplacement de M. Gaston Lefebvre qui a remis sa démission en vue d'une préretraite.

2 Me Jean-Paul Roberge est entré en fonction le 5 janvier 1988 à titre de membre de la Commission, en remplacemment de M. Harold Hutchison en congé de préretraite depuis le mois de janvier 1988.

Table des matières

Avant-propos 9

Mandat et organisation 11

1. Pouvoirs de la Commission 11

1.1 Pouvoir quasi judiciaire 11

1.2 Pouvoir d'enquête et de recommandation 11

2. Composition et organisation administrative 11

2.1 Commission 11

2.2 Secrétariat 12

2.3 Direction de la vérification et des enquêtes 12

Organigramme de la Commission de la fonction publique au 31 mars 1988 13

Ressources humaines et budgétaires 14

Principales activités en 1987-1988 15

Les appels et les décisions les plus significatives 15

1. La Commission: une présence active 15

2. Statistiques 15

3. Appels soumis conformément à l'article 127 de la Loi sur la fonction publique 18

4. Sommaire des décisions les plus significatives 18

4.1 Rôle du comité d'évaluation lors d'un examen pratique 18

4.2 Transmision d'information de l'Office des ressources humaines ou de ses délégataires aux candidats à un concours qui soumettent un appel à la Commission 18

4.3 Annulation d'un examen pour manque de transparence 18

4.4 Restriction quant aux diplômes requis pour être admis à un concours et particularités des emplois à combler 18

4.5 Droit d'appel devant la Commission pour les substituts du procureur général 19

4.6 Concours de promotion interministériel: questions trop spécifiques favorisant indûment certains candidats 19

4.7 Vérification de l'admissibilité d'une candidate à un concours: obligation pour le comité de procéder à l'évaluation de l'expérience 19

4.8 Changement de grade: rôle du comité d'évaluation 19

4.9 Irrégularité de l'admission d'un candidat: intervention de la Commission fondée sur la notion d'intérêt public 20

4.10 Notes individuelles de membres d'un comité d'évaluation 20

4.11 Examen oral: un comité d'évaluation ne peut se contenter de demeurer passif 20

4.12 Caractère déraisonnable et arbitraire de la vérification de l'admissibilité d'un candidat 20

4.13 Appel relatif à un congédiement: contestation non permise d'une suspension imposée préalablement et qui n'avait pas fait l'objet d'un appel 20

4.14 Vérification de l'admissibilité: obligations du comité d'évaluation 20

Direction de la vérification et des enquêtes 21

1. Division de l'analyse 21

1.1 Analyses diverses 21

1.2 Règlement sur la tenue des concours 21

1.3 Régime d'emploi des cadres intermédiaires 22

1.4 Classification et conditions de travail des agents de la gestion du personnel 22

1.5 Classement et rémunération du personnel de bureau, techniciens et assimilés 22

1.6 Modifications de listes de déclaration d'aptitudes 23

1.7 Conférence annuelle des commissaires des fonctions publiques canadiennes 23

2. Division de la vérification 23

2.1 Vérification des concours 24

2.1.1 Description 24

2.1.2 Bilan 24

2.1.3 Constatations significatives 25

2.1.3.1 Teneur des appels de candidatures 25

2.1.3.2 Vérification de l'admissibilité 25

2.1.3.3 Communication aux candidats des résultats de leur vérification de l'admissibilité 26

2.1.3.4 Comités d'évaluation 26

2.1.3.5 Listes de déclaration d'aptitudes 27

2.2 Vérification des promotions sans concours 27

2.2.1 Description 27

2.2.2 Bilan 28

2.2.3 Constatations significatives 28

3. Division des enquêtes 28
3.1 Description du programme **28**
3.2 Bilan **29**
3.3 Constatations significatives **30**
3.3.1 Tenue de concours vs banque de candidats **30**
3.3.2 Promotion sans concours **30**
3.3.3 Gestion des occasionnels **31**
3.3.4 Occasionnels — participation à des concours **31**
3.3.5 Appels de candidatures — exigences additionnelles **32**

Avant-propos

Le présent document constitue le quatrième rapport annuel de la Commission de la fonction publique depuis la mise en vigueur de la Loi sur la fonction publique actuelle, le 1er avril 1984. Cette loi a maintenant atteint son rythme de croisière en termes d'application mais elle demeure une loi récente, surtout si l'on considère les principes nouveaux qu'elle préconise.

L'expérience a démontré qu'il ne suffit pas de juxtaposer dans un texte les vocables «efficience de l'administration» et «utilisation optimale des ressources humaines» pour que, subitement, les différents principes qu'ils expriment s'harmonisent. Il en est de même pour la responsabilisation des gestionnaires, la délégation des pouvoirs et l'organisation des ressources humaines. La réalisation des objectifs de la loi est affaire de longue haleine, d'efforts soutenus et de bonne volonté.

Néanmoins l'exercice écoulé nous a conduit à l'aube de l'année 1988 au terme de laquelle le législateur a prévu que le Conseil du trésor devra faire un rapport au Gouvernement sur la mise en oeuvre de la loi, sur l'opportunité de la maintenir en vigueur et, le cas échéant, de la modifier. La Commission se propose de transmettre ses commentaires et recommandations à l'autorité compétente en temps opportun.

La loi confie un double mandat à la Commission de la fonction publique, celui d'un tribunal administratif en vertu des articles 33 et 35 et celui d'un organisme de surveillance selon l'article 115. Comme pour la plupart des tribunaux administratifs, le législateur a institué la Commission de la fonction publique afin de rendre la justice accessible plus rapidement, de façon simple et à meilleur coût dans son domaine de spécialisation. Cependant, la Commission a toujours le souci d'éviter le piège de la judiciarisation excessive afin de demeurer le plus près possible de sa clientèle.

La Commission s'acquitte de son mandat selon les principes d'équité et de justice naturelle, dans le respect des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés. Par ailleurs, il apparaît à la Commission que l'existence de ces chartes et le fait que la population soit mieux informée devraient amener les gestionnaires, jusqu'au plus haut niveau d'autorité, à se familiariser avec ces principes et obligations, et les inciter à les appliquer dans leur gestion courante.

Équité, impartialité, égalité d'accès sont inscrites dans la loi au même titre que l'efficience de l'administration. Certains de ces objectifs peuvent sembler contradictoires; ils n'en font pas moins partie de l'environnement propre à une entreprise publique dont le gestionnaire a l'obligation de tenir compte dans ses décisions.

L'action quasi judiciaire de la Commission nécessite à peu près le quart de ses ressources humaines et financières alors que son rôle de surveillance accapare le reste. Cette situation peut sembler surprenante mais elle découle du fait que ses activités d'adjudication sont de loin les plus visibles. Cependant, quoique moins connue et plus effacée la deuxième partie de son mandat n'en n'est pas moins importante pour les citoyens et les fonctionnaires qui y ont recours.

Les activités de la Commission en tant que tribunal administratif et en tant qu'organisme de surveillance sont présentées dans les pages qui suivent. On pourra constater que ses activités de surveillance sont importantes en termes de volume et de diversité. Elles touchent en effet presque tous les aspects de la gestion des ressources humaines de la fonction publique.

Au cours des dernières années, on a constaté une augmentation considérable des requêtes adressées à la Commission en vertu de l'article 115 de la loi; il y en a eu 207 au cours de l'année écoulée. De même, le nombre des ministères et organismes qui bénéficient d'une délégation pour la tenue de concours s'est accru de façon appréciable.

Ces deux facteurs ont amené la Commission à modifier sa structure interne pour mieux répondre aux requérants et accroître l'efficacité du programme de vérification. À cet fin, elle a créé la Direction de la vérification et des enquêtes qui comprend trois nouvelles divisions: celle de la vérification, celle des enquêtes et celle de l'analyse.

Une situation touchant plusieurs fonctionnaires a attiré l'attention d'une façon particulière au cours du dernier exercice; il s'agit de celle d'un certain nombre de cadres supérieurs qui se sont vu attribuer un nouveau classement conformément à l'article 101 de la loi et de la directive du Conseil du trésor concernant l'utilisation optimale du personnel d'encadrement en surplus.

Une quinzaine de ces cadres en ont appelé de leur reclassement en vertu des articles 33 et 127 de la Loi sur la fonction publique. De plus, l'Association des cadres supérieurs du gouvernement du Québec a demandé à la Commission de faire enquête, conformément aux pouvoirs que lui confère l'article 115 de cette loi, aux fins de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises au sujet de certains fonctionnaires ainsi que l'observation de la loi et des règle-

ments relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

La cause d'un des appelants a été entendue par la Commission en audience pendant neuf jours, entre le 27 octobre 1987 et le 27 janvier 1988. À cette dernière date, l'audition a été suspendue car des discussions se poursuivaient et une entente était prévisible. Finalement, une convention de règlement hors cour était signée le 17 mars 1988 par le représentant du Gouvernement et par celui de l'Association des cadres supérieurs, qui agissait au nom des appelants. Cette entente a été concrétisée le 22 mars 1988 au moment où le Conseil du trésor adoptait une directive modifiée concernant l'utilisation optimale du personnel d'encadrement supérieur en surplus.

Cette entente prévoyait également que les cadres supérieurs devaient se désister de tous les appels logés en vertu des articles 33 et 127 de la Loi sur la fonction publique; elle mettait donc un terme à l'audition de la cause en suspens et éliminait les autres inscrites au greffe de la Commission.

Cependant, l'enquête demandée par l'Association des cadres supérieurs était en cours et n'était pas visée par le règlement entre les parties. D'ailleurs, la Commission a décidé de poursuivre ses travaux et elle devrait produire un rapport sur cette question importante à la fin du printemps 1988.

Le simple examen des statistiques compilées par la Commission relativement aux appels reçus, aux requêtes traitées, aux enquêtes conduites ou aux interventions officielles auprès de ses divers interlocuteurs, donne une image incomplète de son apport réel à la fonction publique et à la population en général. Une partie significative de l'action de la Commission est exercée de façon discrète de par sa nature même; elle n'est pas visible, ni mesurable mais s'avère être très importante pour sa clientèle.

Ainsi, les représentants de la Commission ont régulièrement à s'acquitter de tâches délicates et parfois difficiles auprès de ses clients. On les retrouve souvent dans des rôles de médiateurs, d'intermédiaires, de conciliateurs, d'agents d'information et même de conseillers.

Au-delà de leur compétence technique, les experts de la Commission doivent faire appel à des qualités particulières, comme la patience, la compréhension ou la diplomatie, pour traiter de nombreux cas: la Commission leur en est reconnaissante.

En vertu de l'article 127 de la Loi sur la fonction publique, le Gouvernement a établi par règlements, à l'intention des cadres supérieurs et des autres fonctionnaires non régis par une convention collective, des recours en appel à l'encontre de certaines décisions relatives à leurs conditions de travail. De plus, depuis quelques années, il désigne nommément les membres de la Commission pour agir à titre de président des comités d'appel.

Il était donc logique que le Gouvernement décide, par les décrets 1956-87 et 1957-87 du 22 décembre 1987, de confier à la Commission de la fonction publique la tenue du greffe des comités d'appel de la fonction publique prévus dans ses règlements.

Le présent rapport comprend également les statistiques relatives aux appels interjetés en vertu de cet article.

Deux membres, qui ont exercé une influence considérable à la Commission et dans la fonction publique en général, ont décidé de prendre leur retraite et nous ont quitté à la fin de 1987. Il s'agit de messieurs Gaston Lefebvre, le président sortant, et Harold Hutchison qui ont été membres de la Commission respectivement pendant sept ans et neuf ans. Nous les remercions pour le travail accompli et leur souhaitons une retraite heureuse.

Le président,

Jean-Noël Poulin

Mandat et organisation

La Loi sur la fonction publique (L.R.Q., c. F.3.1.1) a été sanctionnée le 22 décembre 1983. Cette loi remplaçait celle qui était en vigueur depuis 1978.

C'est le 1er avril 1984 que sont entrés en vigueur la majorité des articles de cette loi, dont ceux instituant la Commission de la fonction publique.

1. Pouvoirs de la Commission

Le législateur a conféré à la Commission les pouvoirs nécessaires à la réalisation des mandats qu'il lui a confiés. Essentiellement, ces pouvoirs sont de deux ordres: un pouvoir quasi judiciaire ainsi qu' un pouvoir d'enquête et de recommandation.

1.1 Pouvoir quasi judiciaire

En matière de promotion et d'examen de changement de grade, tout fonctionnaire, qu'il soit syndiqué ou non, a le droit, à titre de candidat à un concours ou à un examen, de soumettre un appel à la Commission s'il croit que la procédure utilisée pour l'admission ou l'évaluation des candidats a été entachée d'une illégalité ou d'une irrégularité (article 35 de la loi).

De plus, à l'égard des fonctionnaires qui ne sont pas régis par une convention collective, la Commission s'est vue conférer un pouvoir quasi judiciaire à titre de tribunal administratif dans les matières suivantes (article 33 de la loi):

a) rétrogradation;
b) congédiement;
c) mesure disciplinaire;
d) relevé provisoire de fonctions;
e) classement à la suite d'une intégration à une classe d'emploi nouvelle ou modifiée;
f) refus du sous-ministre du Revenu de nommer une personne reconnue coupable de certaines infractions qu'il juge incompatibles avec l'emploi à combler, sauf s'il s'agit d'un emploi à caractère occasionnel (article 145 de la loi).

La Commission tient des auditions dans les diverses régions du Québec mais principalement dans les villes de Québec et de Montréal. Elle entend les parties et leurs témoins de même que toute personne susceptible d'intervenir dans la mesure où ses droits risquent d'être directement affectés par sa décision. Les décisions de la Commission sont écrites et motivées. Elles sont finales et sans appel. Cependant, la Commission peut, pour cause, réviser ou révoquer une de ses décisions.

Les règles de preuve et de procédure applicables à ces recours sont prévues au règlement sur les appels à la Commission de la fonction publique.

1.2 Pouvoir d'enquête et de recommandation

Outre le pouvoir quasi judiciaire, le législateur a conféré à la Commission un pouvoir d'effectuer des enquêtes et de faire des recommandations aux autorités compétentes ainsi que de faire rapport à l'Assemblée nationale, si elle le juge utile. Ce pouvoir s'exerce à l'intérieur du double mandat confié à la Commission par le législateur à l'article 115 de la Loi sur la fonction publique et s'exprime comme suit:

a) vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises en vertu de la Loi sur la fonction publique et qui affectent les fonctionnaires;
b) vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

La Commission peut exercer son pouvoir d'enquête et de recommandation de sa propre initiative ou à la suite de requêtes qu'elle reçoit. Il importe de préciser que la vérification de l'observation de la loi et des règlements relativement au système de recrutement et de promotion s'opère principalement à l'initiative de la Commission dans le cadre d'un cycle préétabli.

En ce qui concerne la vérification du caractère équitable et impartial des décisions qui affectent les fonctionnaires, la démarche est inversée, la Commission n'intervenant généralement qu'à la suite de requêtes ou de demandes d'enquêtes.

2. Composition et organisation administrative

2.1 Commission

Selon l'article 106 de la loi, la Commission se compose d'au moins trois et d'au plus cinq membres, dont un président qui agit à titre de dirigeant d'organisme.

Les membres sont nommés, sur proposition du premier ministre, par résolution de l'Assemblée nationale approuvée par au moins les deux tiers des membres.

La durée du mandat des membres de la Commission est d'au plus cinq ans.

Un membre de la Commission est en poste à Montréal alors que les autres le sont à Québec.

Dans le but de mieux répondre aux besoins de sa clientèle, certaines modifications ont été apportées à la structure administrative de la Commission.

Entrées en vigueur le 10 septembre 1987, ces modifications portent sur les points suivants:

— la Direction de l'analyse et de la programmation a été abolie;

— la Direction de la vérification est devenue la Direction de la vérification et des enquêtes et elle a vu son mandat modifié afin d'intégrer les fonctions d'analyse antérieurement assumées par la Direction de l'analyse et de la programmation;

— la Direction de la vérification et des enquêtes se compose désormais de trois divisions:

a) la Division de la vérification, dont le mandat est de procéder à la vérification du système de recrutement et de promotion des fonctionnaires et à certaines études particulières relatives à d'autres aspects du système de recrutement et de promotion;

b) la Division des enquêtes, qui a pour mandat de vérifier le caractère équitable et impartial des décisions prises en vertu de la Loi sur la fonction publique et qui affectent les fonctionnaires; elle intervient à la suite de requêtes adressées à la Commission par des fonctionnaires, des employés occasionnels, des citoyens, des associations ou syndicats;

c) la Division de l'analyse, qui s'intéresse principalement à l'étude des règles et directives en vigueur ou aux modifications qui y sont apportées.

L'organigramme reproduit ci-après illustre la structure administrative de la Commission.

2.2 Secrétariat

Le Secrétariat assure le soutien administratif à l'ensemble de la Commission, particulièrement dans le domaine de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

Il s'occupe également de la production du rapport annuel et des procès-verbaux des assemblées de la Commission. Il transmet les recommandations et autres documents officiels aux autorités compétentes.

De plus, il est responsable du greffe de la Commission. Les travaux relatifs à la constitution des dossiers d'appel, la préparation des rôles d'audition, la convocation des parties et des témoins, de même que l'acheminement des décisions y sont réalisés. Depuis le début de 1988, le greffe des comités d'appel de la fonction publique a également été confié au Secrétariat de la Commission.

De même, la gestion des documents, la conservation des archives et l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels sont sous la responsabilité du Secrétariat.

Enfin, le Secrétariat est chargé de publier le recueil des décisions de la Commission et, plus généralement, d'assurer les communications et les liaisons avec divers organismes ainsi qu'avec la clientèle de la Commission.

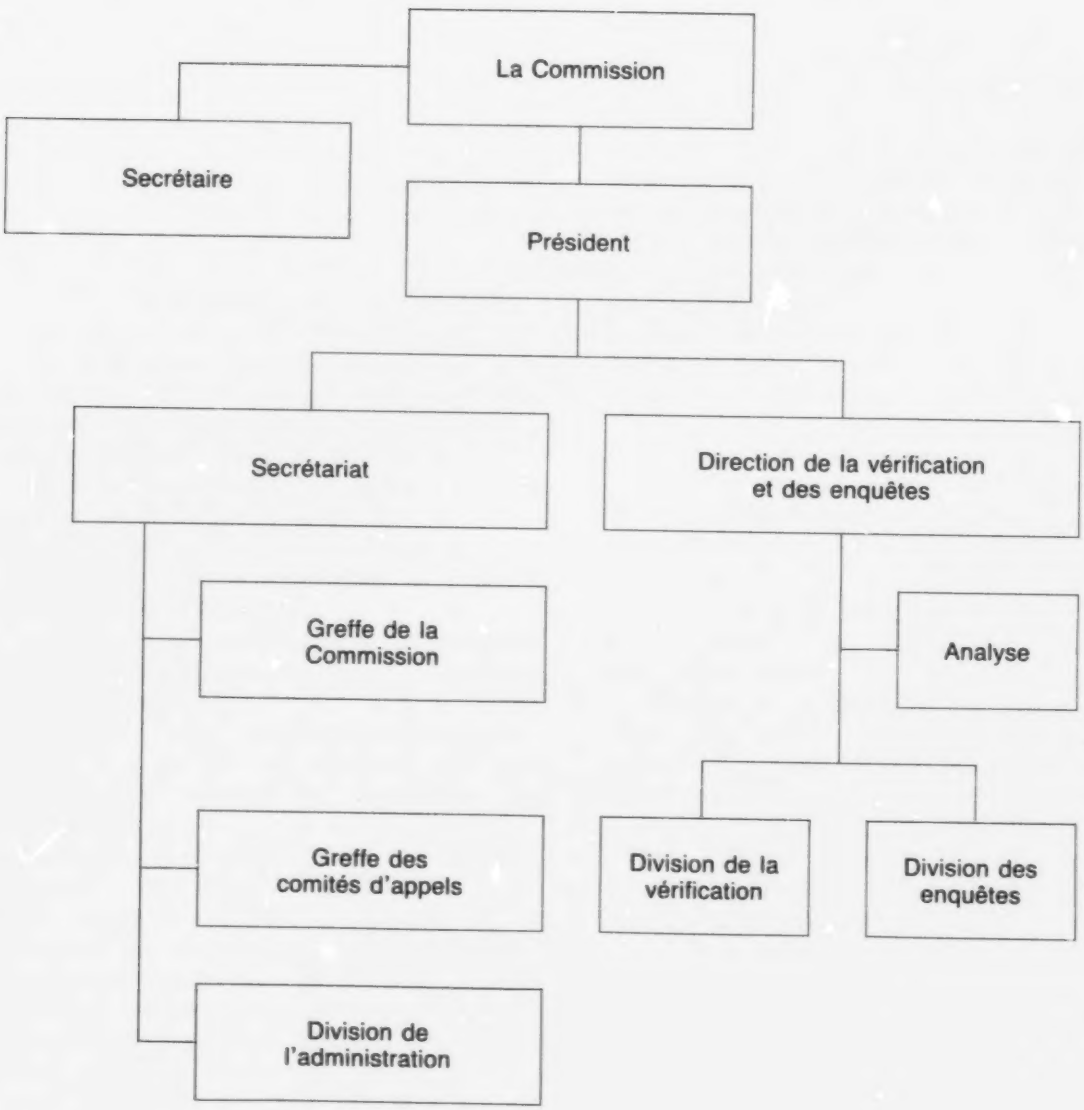
2.3 Direction de la vérification et des enquêtes

Le mandat de cette direction est lié à la fonction que le législateur a conférée à la Commission de vérifier le caractère équitable et impartial des décisions affectant les fonctionnaires et de vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires.

Dans le cadre de l'article 115 de la loi, cette direction procède à l'élaboration et à la réalisation des mandats de vérification. Tel que mentionné précédemment, ces mandats font l'objet, en règle générale, d'une programmation préétablie alors que d'autres proviennent de requêtes reçues à la Commission. Enfin, cette direction peut aussi se voir confier certains mandats spéciaux par la Commission.

La Direction de la vérification et des enquêtes effectue aussi les analyses et produit les rapports-synthèses ainsi que les propositions de recommandations découlant de ces activités de vérification.

Organigramme de la Commission de la fonction publique au 31 mars 1988



Ressources humaines et budgétaires

Pour l'exercice financier 1987-1988, le budget de la Commission était de 2 137 700, $ et l'effectif permanent autorisé était, au 31 mars 1988, de 43 personnes/année.

Principales activités en 1987-1988

Les appels et les décisions les plus significatives

Dans cette partie du rapport, la Commission fait état de ses activités en regard de l'exercice de sa fonction quasi judiciaire.

Il est à noter que les décisions rendues par la Commission à l'égard des appels qui lui sont soumis sont publiées dans un recueil.

Les différents volumes de ce recueil peuvent être consultés à la Bibliothèque administrative ou au Centre de documentation de la Commission. Ils sont aussi disponibles dans chaque région administrative du Québec, dans les bibliothèques dépositaires des publications du gouvernement du Québec.

1. La Commission: une présence active

Au-delà des statistiques faisant état des appels accueillis ou rejetés par la Commission, ou de ceux qui font l'objet d'un désistement, il apparaît important de mettre en lumière une réalité quelque peu dissimulée par les statistiques.

Quoique difficilement quantifiable ou mesurable, cette réalité n'en est pas moins palpable pour ceux et celles qui oeuvrent dans le domaine de la gestion des ressources humaines, particulièrement pour le personnel de la Commission.

L'expérience nous démontre que lorsque la Commission informe un représentant de l'administration qu'un appel a été soumis à l'encontre d'une décision et qu'une audition doit avoir lieu pour en disposer, cela provoque généralement une remise en question par le décideur et ses conseillers du bien-fondé de cette décision.

Cela provoque aussi des échanges de renseignements et des explications qui, n'eût été du recours exercé, n'auraient probablement pas eu lieu.

Parfois, il en résulte un correctif au bénéfice de l'appelant. En d'autres occasions, les renseignements additionnels fournis à l'appelant, ou à son représentant, le satisfont ou lui démontrent le bien-fondé de la décision contestée. Il arrive que ce processus se déroule directement entre les parties, mais il arrive aussi que cela se réalise dans le cadre d'une rencontre préliminaire à l'audition, sous la présidence d'un membre de la Commission.

Un nombre important des situations évoquées ci-haut se terminent par un désistement, sans que la Commission n'ait eu à rendre une décision ou à émettre une ordonnance. Le recours à la Commission a cependant mené à des résultats concrets.

Cette réalité, observée depuis plusieurs années, illustre le fait que la Commission exerce une présence active et que l'efficacité d'un recours ne doit pas se mesurer sous le seul éclairage des statistiques.

2. Statistiques

Au cours de l'année 1987-1988, la Commission a reçu 278 appels. Au-delà de 80 % de ceux-ci portaient sur des concours de promotion.

La Commission avait débuté l'année avec 152 dossiers d'appel encore actifs. Au cours de cet exercice financier, 277 dossiers ont été fermés, dont 226 étaient des appels relatifs à des concours de promotion. Au 1er avril 1988, il y avait 153 dossiers actifs au greffe de la Commission.

À la suite de décisions rendues par la Commission au cours de l'année, 19 appels ont été accueillis et 85 ont été rejetés.

Comme par les années passées, la Commission a continué à se préoccuper des délais encourus pour régler les appels qui lui sont soumis. Ainsi, il s'est écoulé en moyenne 63 jours, soit 9 semaines, entre la réception d'un appel et son audition par la Commission.

Quant au délai moyen entre la fin des auditions et les décisions elles-mêmes, il est de 19 jours.

Les tableaux reproduits ci-après présentent des données statistiques détaillées concernant les appels reçus en 1987-1988.

Tableau 1

Répartition des appels par catégories au 31 mars 1988

Objet de l'appel	En cours au 87-03-31	Reçu en 87-88	Dossiers fermés							En cours au 88-03-31
			Désistement	Confession de jugement	Règlement hors cours	Appel accueilli	Appel rejeté	Autres	Total des dossiers fermés	
Promotion (art. 35)	33	232	110	2	—	17	80	17	226	39
Changement de grade (art. 35)	1	3	1	—	—	1	1	—	3	1
Classement suite à une intégration (art. 33)	2	—	1	—	—	—	—	—	1	1
Mesures administratives										
• Rétrogradation	5	17	17	—	2	—	—	—	19	3
• Congédiement:	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— Insuffisance prof.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
— Manque de travail	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1
— Autres motifs	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
• Relevé provisoire	3	1	3	—	—	—	—	—	3	1
Mesures disciplinaires										
• congédiement	3	4	1	—	2	1	2	—	6	1
• Suspension	102	4	2	—	—	—	1	—	3	103
• Réprimande	1	15	13	—	—	—	1	1	15	1
• Autres motifs	2	1	1	—	—	—	—	—	1	2
• Refus d'emploi (art. 145)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	**152**	**278**	**149**	**2**	**4**	**19**	**85**	**18**	**277**	**153**

Tableau 2

Répartition des appels par catégories d'emplois (1987-1988)

Objet de l'appel	Ouvriers	P.B.T.A. 1	Pers. de maîtrise	Prof.	Cadres sup.	Pers. de maîtrise agents paix	Non fonct.	Total
Promotion	10	180	14	5	2	21	—	232
Changement de grade	—	—	—	3	—	—	—	3
Classement à la suite d'une intégration	—	—	—	—	—	—	—	—
Mesures administratives								
• Rétrogradation	—	—	—	—	17	—	—	17
• Congédiement:	—	—	—	—	—	—	—	—
— Insuffisance prof.	—	—	—	—	—	—	—	—
— Manque de travail	—	—	—	—	1	—	—	1
— Autres motifs	—	—	—	—		—	—	—
• Relevé provisoire	—	—	—	—	1	—	—	1
Mesures disciplinaires								
• Congédiement	1	—	2	—	1	—	—	4
• Suspension	—	—	—	2	1	1	—	4
• Réprimande	—	—	2	8	2	3	—	15
• Autres motifs	—	—	—	—	1	—	—	1
Refus d'emploi	—	—	—	—	—	—	—	—
Total	**11**	**180**	**18**	**18**	**26**	**25**	**—**	**278**

1 Personnel de bureau, techniciens et assimilés.

Tableau 3

Répartition des appels reçus en matière de promotion, selon les motifs invoqués et selon l'organisme responsable du concours (1987-1988).

Motifs d'appel	Concours tenus par l'Office des ressources humaines	Concours tenus par un ministère/organisme délégataire	Total
Affichage	—	6	6
Admissibilité des candidats	22	56	78
Examen oral	3	26	29
Examen écrit	52	49	101
Autres motifs	8	10	18
Total	**85**	**147**	**232**

3. Appels soumis conformément à l'article 127 de la Loi sur la fonction publique

Cet article de la loi permet au Gouvernement d'établir, par voie de règlement, des mécanismes donnant aux fonctionnaires non syndiqués un recours à l'encontre de certaines décisions relatives à leurs conditions de travail.

Le Gouvernement a effectivement adopté deux règlements en vertu de cet article: le règlement sur un recours en appel pour les cadres supérieurs et le règlement sur un recours en appel pour les fonctionnaires non régis par une convention collective.

Par décret du Gouvernement, chaque membre de la Commission a été désigné nommément pour agir à titre de président des comités d'appel chargés d'entendre et de décider des appels soumis en vertu des règlements précités.

En outre, le 22 décembre 1987, par les décrets 1956-87 et 1957-87, le Gouvernement approuvait certaines modifications à ces règlements, dont l'effet principal était de faire en sorte que, désormais, le greffe des comités d'appel soit situé dans les bureaux de la Commission de la fonction publique.

À la suite de ces changements, le Secrétariat du Conseil du trésor a donc transmis à la Commission ses dossiers d'appel encore actifs.

Sur le plan statistique, 178 dossiers d'appel ont été transmis par le Conseil du trésor ou reçus directement à la Commission au cours de 1987-1988. Parmi ceux-ci, 46 ont été fermés, dont 38 par désistement. Trois règlements hors cour sont intervenus et cinq appels ont été rejetés. Au 31 mars 1988, il y avait 132 dossiers actifs dans cette catégorie.

4. Sommaire des décisions les plus significatives

4.1 Rôle du comité d'évaluation lors d'un examen pratique[1]

À l'occasion d'un appel soumis à l'encontre de la procédure d'évaluation utilisée lors d'un examen pratique d'un concours de promotion pour des emplois de mécaniciens, la Commission a exprimé le point de vue selon lequel les principes sous-jacents à l'administration d'un examen oral, reconnaissant la nécessité de sous-questions et d'intervention active du comité d'évaluation, n'ont pas leur place lors de l'examen pratique.

Le candidat doit alors démontrer, d'une façon concrète, son habileté à effectuer certaines opérations avec un minimum d'autonomie.

1 R.D.C.F.P., vol. 4, no 2, p. 151.

4.2 Transmission d'information de l'Office des ressources humaines ou de ses délégataires aux candidats à un concours qui soumettent un appel à la Commission[2]

Saisie de plusieurs appels à l'encontre d'un concours de promotion, mettant en cause plusieurs motifs d'appel, la Commission a rappelé le devoir de transparence de l'Office des ressources humaines et de ses délégataires face aux candidats.

Elle a souligné, en particulier, l'importance de permettre aux candidats de consulter leur dossier et de leur fournir certaines explications de nature à accroître l'efficacité des processus d'appel en matière de promotion.

4.3 Annulation d'un examen pour manque de transparence[3]

Il a été prouvé devant la Commission qu'un candidat avait été admis à un concours de promotion après les autres candidats, en raison de la révision de son dossier. Il a donc subi l'examen 15 jours après les autres. Or, son épouse ainsi que deux de ses confrères de travail avaient déjà subi cet examen.

La Commission considéra qu'il s'agissait d'un manque de transparence suffisant pour annuler l'examen de ce candidat et ordonner qu'il en subisse un autre qui soit comparable mais différent.

4.4 Restriction quant aux diplômes requis pour être admis à un concours et particularités des emplois à combler[4]

Les appelants n'ont pu se présenter à un concours général de promotion d'analyste en procédés administratifs, étant donné que, selon le comité d'évaluation, ils ne possédaient ni les qualifications académiques, ni l'expérience requise dans les conditions d'admission.

Dans le cadre de l'appel, le problème se situait au niveau des conditions d'admission ayant trait aux qualifications académiques. La directive de classification des analystes de l'informatique et des procédés administratifs reconnaît comme admissibles à ce corps d'emploi trois types de diplômes qui y sont spécifiés. De plus, elle reconnaît aux fins d'admissibilité toute autre discipline universitaire appropriée. Le comité s'est cru autorisé par l'article 43 de la Loi sur la fonction publique de s'en tenir exclusivement aux trois disciplines mentionnées dans la directive et

2 R.D.C.F.P., vol. 4, no 2, p. 155.

3 R.D.C.F.P., vol. 4, no 2, p. 219.

4 R.D.C.F.P., vol. 4, no 2, p. 233.

d'exclure à priori tout autre diplôme, sans pour autant pouvoir démontrer, comme le veut l'article 43 de la loi, que les particularités des emplois à combler justifiaient cette exclusion. Enfin, le comité n'a pas fait d'efforts raisonnables aux fins de s'informer de la nature de certaines expériences.

La Commission a jugé l'avis de concours insuffisant. Il a été ordonné de le reprendre et de refaire l'évaluation de tous ceux qui avaient été refusés à l'admissibilité.

4.5 Droit d'appel devant la Commission pour les substituts du procureur général[5]

À l'occasion d'un appel d'un substitut du procureur général à l'encontre d'une suspension qui lui fut imposée pour absence non autorisée de son travail, l'employeur contesta la compétence de la Commission pour entendre cette cause, invoquant qu'un substitut du procureur général n'était pas un fonctionnaire au sens de la Loi sur la fonction publique et partant, échappait à la compétence de la Commission.

Subsidiairement, l'employeur se référa à la Loi sur les substituts du procureur général et au règlement adopté sous son autorité pour rappeler que ledit règlement avait effet nonobstant toute disposition inconciliable de toute loi ou de tout règlement. Enfin, il précisa qu'un recours existait déjà en vertu de ce règlement au cas porté devant la Commission, soit une suspension.

D'abord, la Commission se référant à ladite loi sur les substituts souligna que c'est à son article 5 qu'il est dit explicitement que les substituts sont nommés et rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique. Ceci, suivant les termes exprès de l'article 1 de la Loi sur la fonction publique, fait des substituts des fonctionnaires au sens de cette loi. Toute interprétation différente équivaudrait à nier l'existence même de l'article 5 de la Loi sur les substituts.

Enfin, la Commission exprima l'opinion que le recours prévu au règlement adopté en vertu de la Loi sur les substituts n'était qu'un recours prévoyant une demande de révision aboutissant, pour décision, devant l'autorité même qui avait imposé la sanction disciplinaire. Il s'agissait donc d'un recours essentiellement différent du recours devant la Commission et n'excluant aucunement ce dernier. L'objection de l'employeur fut rejetée.

5 R.D.C.F.P., vol. 4, no 2, p. 259.

4.6 Concours de promotion interministériel: questions trop spécifiques favorisant indûment certains candidats[6]

Ayant subi un échec lors d'un concours de promotion ouvert aux fonctionnaires de plusieurs ministères, un appelant a contesté le fait que la moitié des questions visant à évaluer les connaissances étaient trop spécifiques. Selon lui, cette spécificité favorisait indûment les candidats provenant du ministère où l'on voulait combler les emplois en concours.

Selon la Commission, un tel procédé d'évaluation est déraisonnable dans un concours ouvert à des fonctionnaires oeuvrant dans d'autres ministères. En conséquence, les questions jugées trop spécifiques furent annulées pour tous les candidats.

4.7 Vérification de l'admissibilité d'une candidate à un concours: obligation pour le comité de procéder à l'évaluation de l'expérience[7]

Selon la preuve déposée devant la Commission, la responsable du concours aurait reconduit, sans l'évaluer, l'expérience de l'année 1983, reconnue pertinente dans un formulaire utilisé aux fins de classement alors que, selon les normes applicables, cette même année 1983 ne pouvait être reconnue à des fins de classement mais pouvait l'être à des fins d'admissibilité à un concours.

La responsable du concours n'ayant pu justifier sa décision quant à l'évaluation, aux fins d'admissibilité, de l'expérience de la candidate pour l'année 1983, la Commission fit droit à l'appel et ordonna la reprise de l'évaluation de cette expérience.

4.8 Changement de grade: rôle du comité d'évaluation[8]

Un comité d'évaluation qui constate, à l'analyse du dossier professionnel d'un candidat, la présence de commentaires contradictoires de la part de deux supérieurs quant à l'appréciation de certaines habiletés professionnelles, se doit de rencontrer ces personnes s'il veut porter un jugement éclairé quant à la performance réelle du candidat à cet égard.

Aux yeux de la Commission le comité qui ne le fait pas se place dans une situation où il peut difficilement justifier son évaluation par la suite aux yeux d'un observateur neutre.

6 R.D.C.F.P., vol. 4, no 2, p. 289.

7 R.D.C.F.P., vol. 4, no 2, p. 295.

8 R.D.C.F.P., vol. 4, no 2, p. 85.

4.9 Irrégularité de l'admission d'un candidat: intervention de la Commission fondée sur la notion d'intérêt public[9]

La Commission a été saisie d'un appel qui remettait en cause le fait que deux personnes, dont le nom apparaissait au premier niveau sur une liste de déclaration d'aptitudes, aient été admises au concours.

Après avoir dûment avisé ces deux personnes des motifs d'appel et les avoir informées de leur droit d'intervention à l'audition, en raison des conséquences éventuelles d'une décision favorable à l'appelant, la Commission entendit la preuve quant à l'évaluation de l'admissibilité de ces personnes.

Ayant constaté la non-admissibilité évidente de l'une d'elles, la Commission décida qu'il était opportun d'intervenir même si l'irrégularité constatée n'était pas liée directement aux intérêts particuliers et immédiats de l'appelant.

Selon la Commission, cette intervention découle de l'intérêt public auquel elle peut faire appel en vertu de la discrétion dont elle jouit dans l'exercice de son pouvoir quasi judiciaire.

4.10 Notes individuelles de membres d'un comité d'évaluation[10]

Dans le cadre d'un appel en promotion relatif à la tenue d'un examen oral, la Commission a tenu à réitérer qu'elle n'est pas un organisme de révision et qu'elle ne doit pas substituer son opinion à celle du comité d'évaluation. La Commission a tenu à ajouter que, surtout lorsque l'appel concerne un examen oral, elle doit faire en sorte de ne pas isoler des morceaux de notes individuelles qui, dans cette instance, avaient été déposées et qui ne représentaient pas la décision même du comité d'évaluation.

4.11 Examen oral: un comité d'évaluation ne peut se contenter de demeurer passif[11]

Lorsque l'examen oral est retenu comme moyen d'évaluation dans un concours de promotion, le comité d'évaluation doit adopter un comportement qui permette de profiter pleinement de la souplesse d'un tel moyen, en jouant un rôle actif par l'utilisation de sous-questions lorsque nécessaire.

La Commission estime que le comité ne peut demeurer passif, relisant à l'occasion une question, et se contentant de noter les réponses fournies.

4.12 Caractère déraisonnable et arbitraire de la vérification de l'admissibilité d'un candidat[12]

Dans un appel mettant en cause l'admissibilité d'un candidat classé au premier niveau sur la liste de déclaration d'aptitudes, la Commission en est venue à la conclusion que la vérification de l'admissibilité de cette personne avait été déraisonnable et arbitraire au point de constituer une irrégularité au sens de l'article 35 de la loi.

La Commission a ordonné, dans ce cas, la reprise par un autre comité de la vérification de l'admissibilité de cette personne, étant entendu que si son admissibilité était reconnue celle-ci réintégrerait son rang sur la liste sans avoir à reprendre l'examen.

4.13 Appel relatif à un congédiement: contestation non permise d'une suspension imposée préalablement et qui n'avait pas fait l'objet d'un appel[13]

Dans un appel relatif à son congédiement, un appelant voulut contester une suspension qui lui avait été préalablement imposée et qui faisait partie des sanctions relatées dans sa lettre de congédiement. Il soumit que cette suspension avait été assortie d'une condition résolutoire qui aurait dû jouer en sa faveur puisqu'il aurait satisfait à cette condition.

La Commission, constatant que ladite suspension n'avait pas fait l'objet d'un appel en temps utile, décida que l'appelant ne saurait faire renaître ce droit d'appel à l'occasion de l'audition relative à son congédiement.

4.14 Vérification de l'admissibilité: obligations du comité d'évaluation[14]

La Commission a eu l'occasion de réaffirmer, à l'occasion d'un appel relatif au refus d'admettre un candidat à un concours de promotion, le principe selon lequel le comité doit prendre tous les moyens nécessaires pour procéder à une évaluation complète et professionnelle des qualifications académiques et de l'expérience des candidats, même s'il faut consulter des tierces personnes ou le candidat lui-même pour y arriver.

---

9 R.D.C.F.P., vol. 4, no 1, p. 111.

10 R.D.C.F.P., vol. 4, no 1, p. 115.

11 R.D.C.F.P., vol. 4, no 1, p. 123.

12 R.D.C.F.P., vol. 4, no 1, p. 129.

13 R.D.C.F.P., vol. 4, no 1, p. 137.

14 Dossier no 35PAD-450-1258, décision du 7 mars 1988 non encore publiée.

Direction de la vérification et des enquêtes

En vertu de l'article 115 de la Loi sur la fonction publique, la Commission est chargée:

«1° de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises, en vertu de la présente loi, qui affectent les fonctionnaires»;

«2° de vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires».

À cette fin et conformément à la loi, la Commission effectue les enquêtes qu'elle juge nécessaires, formule des recommandations aux autorités compétentes ou, si elle le juge utile, fait rapport à l'Assemblée nationale.

Depuis l'adoption de l'actuelle Loi sur la fonction publique et en vertu du double mandat qui lui est confié, la Commission a adopté et maintenu deux programmes de vérification qui correspondent respectivement à chacune des deux fonctions prévues par cet article de la loi, soit le programme de vérification du recrutement et de la promotion et le programme de vérification des requêtes.

Les années 1986-1987 et 1987-1988 ont connu une augmentation considérable du volume d'activités dans ces deux programmes. D'une part, le nombre de requêtes adressées à la Commission a doublé en 1987-1988; d'autre part, le nombre de ministères et organismes qui ont obtenu une délégation de l'Office des ressources humaines pour la tenue de concours s'est lui aussi considérablement accru. Pour faire face à cette nouvelle situation, la Commission a procédé à la réorganisation de la Direction de la vérification et des enquêtes décrite dans la première partie du présent rapport.

Le rapport de l'an dernier faisait état d'une entente intervenue avec le Protecteur du citoyen, qui réfère depuis à la Commission les requêtes qui lui sont adressées et qui visent l'application de la Loi sur la fonction publique. Au cours de l'année 1987-1988, 32 % des requêtes (soit 68/207) reçues par la Commission lui sont parvenues par l'entremise du Protecteur du citoyen.

Les pages qui suivent présentent successivement le rapport d'activités de chacune des divisions de la Direction de la vérification et des enquêtes soit, dans l'ordre, la Division de l'analyse, la Division de la vérification et la Division des enquêtes.

1. Division de l'analyse

Cette division a repris les mandats de l'ancienne Direction de l'analyse et de la programmation et a maintenu son rôle d'aviseur à la Commission et de soutien professionnel aux unités opérationnelles. Elle a procédé à des analyses de projets de règlements, de directives, de politiques et de communiqués relatifs à la gestion des ressources humaines. À la demande du président, elle a aussi effectué des analyses plus globales de l'application de la Loi sur la fonction publique.

1.1 Analyses diverses

Dans l'exercice de son rôle d'aviseur à la Commission, la Division de l'analyse a procédé à l'examen de projets de règlements, reliés à la gestion des ressources humaines, qui ont été publiés dans la Gazette officielle du Québec.

Ces projets de règlement visaient à apporter des modifications au Règlement sur le classement des fonctionnaires, au Règlement sur un recours en appel pour les cadres supérieurs et au Règlement sur un recours en appel pour les fonctionnaires non régis par une convention collective.

Ces analyses ont permis de constater que rien de fondamental n'était changé dans ces règlements et qu'il s'agissait surtout de modifications concernant des aspects de procédure.

En regard des deux règlements sur un recours en appel, les membres de la Commission ont constaté avec satisfaction qu'à l'avenir, les fonctionnaires visés par ces règlements feront parvenir copie de leur appel au greffier de la Commission de la fonction publique plutôt qu'au greffier des tribunaux d'arbitrage de la fonction publique. Cette mesure est de nature à améliorer le fonctionnement des comités d'appel qui, depuis avril 1986, sont constitués des membres de la Commission à la suite d'une décision du Gouvernement.

1.2 Règlement sur la tenue des concours

En matière de réglementation, la Division de l'analyse a aussi procédé à l'examen d'un avant-projet de règlement de l'Office des ressources humaines ayant pour but de modifier son règlement sur la tenue des concours. Cet avant-projet avait été soumis à la Commission par la présidente de l'Office en vue d'obtenir son point de vue sur les changements proposés.

En regard de l'étendue de la zone géographique applicable lors du recrutement des professionnels, la Commission a indiqué à l'Office que les situations devant donner lieu à une restriction fondée sur l'appartenance à une zone géographique lui apparaissent d'une importance telle que l'on devrait les retrouver au règlement lui-même, avec la règle générale applicable aux professionnels, plutôt que dans les modalités d'application du règlement.

Quant aux modifications proposées à la manière de déterminer le nombre de personnes devant être regroupées dans un même niveau sur une liste de déclaration d'aptitudes, la Commission a signalé à l'Office que la discrétion administrative qu'il veut se donner, en fixant un nombre maximal de personnes dans un niveau lorsque le nombre de personnes par niveau est trop élevé pour permettre une gestion efficace de la liste de déclaration d'aptitudes, pourrait être contestée étant donné que l'exercice d'un pouvoir réglementaire est destiné à l'adoption de normes générales et objectives et non pas à l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire susceptible de générer des décisions particulières. La Commission a suggéré à l'Office d'adopter des normes quantitatives et objectives adaptées à chaque situation.

1.3 Régime d'emploi des cadres intermédiaires

En matière de classification, la Division a procédé à l'analyse d'un projet de réforme du régime d'emploi des cadres intermédiaires. À la suite de cette analyse, le président a transmis les commentaires sollicités au Conseil du trésor. Dans ses commentaires, la Commission s'est dite d'accord avec l'orientation du projet et avec la plupart de ses dispositions. Elle a toutefois exprimé certaines réserves quant à l'introduction d'une enveloppe ministérielle de points comme moyen pour contenir le phénomène toujours présent de surévaluation des emplois de cadres supérieurs. La Commission a aussi attiré l'attention du Conseil du trésor sur le maintien non souhaitable du chevauchement de la rémunération des cadres supérieurs de la classe I avec celui des administrateurs d'État de la classe II; elle a proposé au Conseil du trésor d'examiner cette situation avec les autorités concernées.

1.4 Classification et conditions de travail des agents de la gestion du personnel

La Division a aussi effectué l'analyse des modifications apportées à la classification et aux conditions de travail des agents de la gestion du personnel. Cette analyse a mis en relief les nouveautés du régime d'emploi des agents de la gestion du personnel et a souligné les aspects distinctifs de ce régime par rapport à celui des autres professionnels de la fonction publique. En conclusion, cette analyse identifiait les modifications au régime ayant une incidence sur la tenue des concours et proposait des ajustements aux méthodes de vérification du système de recrutement et de promotion applicable aux agents de la gestion du personnel.

1.5 Classement et rémunération du personnel de bureau, techniciens et assimilés

Dans le cadre d'une consultation effectuée par le Conseil du trésor sur les modifications qu'il s'apprêtait à apporter aux dispositions de classement applicables au personnel de bureau, techniciens et assimilés de la Directive concernant les normes de détermination du crédit d'expérience, de l'échelon et du traitement des fonctionnaires classés à une classe d'emploi autre que du personnel d'encadrement, la Division a procédé à l'analyse de la situation et de son contexte.

Les normes proposées de détermination du classement et de la rémunération des fonctionnaires aux classes d'entrée des classes du personnel de bureau, techniciens et assimilés ne tenaient compte, dans certaines situations, que d'une partie de l'expérience et de la scolarité additionnelles à celles requises pour la classe, selon les exigences apparaissant à l'appel de candidatures, alors que les normes actuelles permettent de tenir compte en entier de l'expérience et de la scolarité additionnelles, sans toutefois excéder le total permettant d'accorder l'échelon maximum de la classe et le traitement correspondant.

À l'appui des modifications proposées, on faisait valoir que le vieillissement des effectifs de la fonction publique et son niveau de compétence reconnu ont orienté les besoins d'embauche de la fonction publique vers des clientèles jeunes et peu expérimentées et que l'application des normes actuelles de classement ne permettait pas de suivre cette orientation. Il était aussi indiqué que lorsque l'on attribue, au moment de l'entrée en fonction, un traitement correspondant aux échelons les plus élevés d'une classe d'emploi, la non-expectative de progression salariale n'est pas de nature à maintenir la motivation au travail.

En réponse à cette consultation, le président de la Commission, à titre de dirigeant d'organisme, a transmis au Conseil du trésor l'essentiel de l'analyse à laquelle il a ajouté les commentaires suivants:

> *«Pour conclure il m'apparaît que les normes de classement proposées aux classes d'entrée du personnel de bureau, techniciens et assimilés sont non compatibles avec notre régime de fonction publique, particulièrement en regard de la considération qui doit être accordée à la compétence dans le cheminement de la carrière des personnes.*
>
> *De plus, ces mêmes normes ne m'apparaissent pas de nature à assurer le rajeunissement des effectifs de la fonction publique. Elles seraient sans*

effet sur l'âge et le niveau d'expérience des personnes déclarées aptes à la suite d'un concours.

Elles ne m'apparaissent pas non plus comporter suffisamment d'éléments de motivation reliés à la rémunération. Elles pourraient même dans certains cas engendrer une autre forme sérieuse de démotivation par un manque à gagner. Ce manque à gagner m'apparaît particulièrement discriminatoire envers les femmes qui occupent déjà majoritairement les emplois les moins bien rémunérés de la famille des emplois de bureau.

Toutefois, je ne crois pas les problèmes de vieillissement et de démotivation du personnel insolubles, d'autant plus que le législateur a donné au Gouvernement les moyens pour y remédier en permettant le recrutement auprès des institutions d'enseignement là où se retrouvent des personnes jeunes, peu expérimentées et susceptibles d'être motivées par la perspective d'une carrière accompagnée d'une progression salariale.

Ainsi le rajeunissement et la motivation des effectifs pourraient passer par l'application des politiques du Gouvernement concernant le recrutement auprès d'institutions d'enseignement contenues à l'article 6,1 de la Politique du Conseil du trésor concernant l'embauche dans la fonction publique et qui fixe les règles suivantes:(...)

6. Lorsqu'ils doivent recruter des employés réguliers ou occasionnels, à temps complet ou à temps partiel, les sous-ministres et les dirigeants d'organisme ont la responsabilité, conformément aux orientations gouvernementales, de privilégier l'embauche des personnes appartenant aux groupes suivants:

1) les personnes en voie de terminer leur dernière année d'étude afin que le recrutement soit fait aux échelons inférieurs des classes d'emploi;(...)».

1.6 Transformations de listes de déclaration d'aptitudes

À la suite de l'analyse du communiqué de l'Office des ressources humaines concernant l'usage de listes de déclaration d'aptitudes à des emplois de maîtrise et de direction pour combler des emplois de cadres intermédiaires, la Commission invitait l'Office à la prudence dans l'usage qu'il entendait faire de ces listes.

Tout en reconnaissant que, pour des motifs d'efficacité et d'économie, on puisse envisager de recourir à certaines listes de déclaration d'aptitudes déjà existantes, la Commission indiquait à l'Office que ce recours devait être restreint aux seules situations pour lesquelles on aura démontré qu'un nouveau concours se serait adressé aux mêmes personnes que celui qui a donné lieu à la liste de déclaration d'aptitudes dont on propose l'utilisation, que les candidats auraient été évalués en application des mêmes critères et des mêmes exigences et, enfin, qu'un nouveau concours aurait produit les mêmes résultats.

La Commission ajoutait que la décision de recourir à une liste de déclaration d'aptitudes existante serait plus éclairée si, en plus de considérer la similitude des attributions et l'adéquation de la procédure d'évaluation, un jugement était aussi exercé sur la similitude des conditions d'admission et de la rémunération, selon les directives inscrites à l'article 4 lorsqu'il s'agit de décider de la tenue d'un autre concours plutôt que de faire usage de listes de déclaration d'aptitudes émises sous l'ancien régime.

La Commission a aussi indiqué à l'Office qu'il y allait de l'intérêt des fonctionnaires et de l'administration que la dotation des emplois vacants de cadres intermédiaires s'effectue le plus tôt possible selon les prescriptions du nouveau régime applicable à ces emplois et à leurs titulaires. Dans ce contexte, elle estimait que la validité des listes de déclaration d'aptitudes ne devrait pas être prolongée au-delà de leur période de validité initiale.

1.7 Conférence annuelle des commissaires des fonctions publiques canadiennes

Dans le cadre de la participation de la Commission à la 25e Conférence annuelle des commissaires des fonctions publiques canadiennes, la Division a procédé à la revue des principaux événements et des principales réalisations qui ont caractérisé la gestion des ressources humaines de la fonction publique du Québec durant la dernière année. Cette revue a donné lieu à un rapport, présenté par le président à la 25e Conférence, tenue à Régina, le 27 juin 1988.

2. Division de la vérification

En vertu de la loi, la Commission a le mandat de vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires. À son avis, ce mandat implique de vérifier tous les moyens prévus dans la loi permettant d'accéder à la fonction publique et d'y être promu, à savoir les concours de recrutement et de promotion ainsi que les promotions sans concours; ces dernières peuvent être attribuées à un fonctionnaire à la suite de la réévaluation à un niveau supérieur de son emploi, à l'occasion du placement d'un fonctionnaire mis en disponibilité ou à l'occasion d'une réintégration à la fonction publique d'un député ou employé de cabinets politiques. Le programme de vérification du recrutement et de la promotion porte sur chacun de ces moyens.

La réalisation de ce programme se situe dans le cadre d'un cycle de deux ans. Il y est principalement

prévu de procéder successivement, à l'intérieur de cette période, à une intervention dans chaque ministère et organisme afin de vérifier les concours qu'ils ont tenus et les promotions sans concours qu'ils ont attribuées à leurs fonctionnaires à la suite de la réévaluation à un niveau supérieur de leur emploi. Selon qu'ils en avaient respectivement tenus ou attribués, la vérification au sein d'un ministère ou organisme portait soit sur les concours, soit sur les promotions sans concours, soit sur ces deux aspects à la fois. Le choix de ces concours et de ces promotions s'est généralement effectué sur la base des statistiques relatives à ces deux sujets durant les six mois précédant la vérification.

Un premier cycle de vérification avait été complété l'an dernier. Les travaux réalisés durant la présente année se sont donc inscrits dans un deuxième cycle, qui a été complété au niveau de l'attribution des mandats. Lorsque ceux-ci seront terminés, ce second cycle aura comporté la vérification de concours dans les 10 unités administratives de l'Office des ressources humaines, dont ses 9 bureaux régionaux, chargées de leur tenue et dans 32 ministères ou organismes qui ont reçu, de l'Office, la délégation à cette fin; de même, la vérification des promotions sans concours aura été conduite dans 52 ministères ou organismes. Au total, 234 concours et 324 promotions sans concours auront été vérifiés.

Le présent rapport ne fera état que des résultats des vérifications qui ont été terminées avant le 31 mars 1988. Pour l'essentiel, ces opérations se sont déroulées selon le même processus que l'an dernier. Ce processus est caractérisé, notamment, par l'envoi d'un avis destiné à informer préalablement l'autorité concernée de la vérification dans son ministère ou organisme, par l'utilisation d'une méthode d'échantillonnage lorsque le nombre de concours, de candidatures et de promotions sans concours était trop élevé, par une consultation visant à recueillir les commentaires du directeur de l'unité administrative visée, le plus souvent le directeur des ressources humaines, sur les problèmes identifiés et, enfin, par la transmission d'un rapport final au sous-ministre ou au dirigeant de l'organisme et, dans tous les cas, à la présidente de l'Office des ressources humaines. De façon générale, ces derniers n'ont pas remis en cause le caractère problématique des situations portées à leur connaissance et ils ont informé la Commission que des mesures avaient été ou seraient prises en vue d'en éviter la répétition.

2.1 Vérification des concours

2.1.1 Description

La Loi sur la fonction publique (art. 42, 1er alinéa) édictant que «Les fonctionnaires sont recrutés et promus par voie de concours», la Commission estime que les concours occupent une place prépondérante dans le système de recrutement et de promotion. Leur vérification a pour but de déterminer si ceux-ci sont tenus, par l'Office des ressources humaines ou les ministères et organismes auxquels il en fait la délégation, conformément aux diverses dispositions pertinentes de cette loi, dont surtout ses articles 42 à 53, ainsi qu'à ses règlements et directives d'application. Parmi ces derniers, les plus importants sont les directives de classification des emplois et, de façon encore plus directe, le règlement de l'Office concernant la tenue de concours. La prise en considération de ces dispositions permet à la vérification de s'étendre à toutes les étapes de chaque concours, soit depuis son lancement jusqu'à la présentation des candidats déclarés aptes.

La vérification des concours s'est, pour la première fois, effectuée sur la base du règlement de l'Office sur la tenue de concours qui est entré en vigueur le 2 décembre 1985. Ce règlement comporte de nombreuses différences avec le précédent de telle sorte qu'il avait entraîné l'an dernier une révision de nos instruments de travail. Cette révision a été complétée cette année par une mise à jour qui a fourni l'occasion à la Commission de prendre position sur certaines situations nouvelles. Ainsi, elle a précisé que les fonctions que ce règlement confie expressément à l'Office pouvaient et ne devaient être exercées que par les délégataires et sous-délégataires de l'Office de même que, en vertu des articles 2 et 3 du règlement, par les comités d'évaluation ou les personnes-ressources qu'ils s'adjoignent. Elle a aussi estimé qu'une exigence additionnelle de scolarité ou d'expérience pouvait être compensée, selon le cas, par de l'expérience ou de la scolarité qui serait directement reliée au domaine d'activités visé. Enfin, la Commission a accepté qu'un seul seuil de passage puisse être fixé en retenant le pointage accordé à deux moyens d'évaluation.

2.1.2 Bilan

En plus des résultats des vérifications des concours qui ont été terminées durant l'année, ce rapport tiendra aussi compte de trois vérifications qui ont été complétées l'année précédente. Des vérifications ont eu lieu dans cinq des bureaux régionaux de l'Office des ressources humaines et dans 20 ministères ou organismes ayant reçu la délégation. Au total, 111 concours y ont été vérifiés dont 65 de recrutement et 46 de promotion. Parmi ces 111 concours, 89 ont été tenus par des ministères ou organismes délégataires alors que 22 l'ont été sous la responsabilité de l'Office. Ces concours avaient pour but de combler des emplois appartenant aux classifications des cadres supérieurs (10), des professionnels (45), du personnel de bureau, techniciens et assimilés (46), du personnel de maîtrise

et de direction (6), des ouvriers (2) et des agents de la paix (2). Enfin, relativement au processus de sélection utilisé, près de 80 % des concours comportaient un examen oral, 45 % un examen écrit et 10 % un examen pratique.

Les résultats de ces vérifications ne se présentent pas de façon uniforme selon les unités administratives responsables de la tenue des concours. En effet, bien qu'une cinquantaine de situations problématiques différentes aient été inventoriées durant la période concernée, celles-ci varient selon les unités vérifiées et ce, tant de par leur nombre que leur nature. Ainsi, certains problèmes identifiés se répètent à plusieurs reprises et d'autres, dans un seul concours. De plus, ces problèmes ne revêtent pas toujours la même gravité en ce que, si certains remettent en cause l'application du principe de l'égalité d'accès des citoyens à la fonction publique, plusieurs peuvent être considérés comme des technicalités ou des vices de procédure sans conséquence. Considérés globalement, il apparaît à la Commission que, de façon générale, ces concours ont été administrés conformément à la majorité des dispositions légales et réglementaires pertinentes. Le présent rapport se limitera à en faire ressortir les situations problématiques les plus significatives en raison de leur fréquence ou de leur nature. Celles-ci sont résumées et présentées sous les rubriques suivantes:

- teneur des appels de candidatures;
- vérification de l'admissibilité;
- communications aux candidats des résultats de leur vérification de l'admissibilité;
- comités d'évaluation;
- listes de déclaration d'aptitudes.

2.1.3. Constatations significatives

2.1.3.1 Teneur des appels de candidatures

La teneur de l'appel de candidatures est, selon la Commission, une partie importante du processus entourant la tenue d'un concours, en ce qu'elle permet d'assurer l'application de l'article 45 de la loi à savoir que les appels doivent être faits de façon à «fournir aux personnes susceptibles de satisfaire aux conditions d'admission une occasion raisonnable de soumettre leur candidature».

La vérification des dispositions de cet article a été à la fois différente et plus difficile que lors des années précédentes puisque, pour des raisons d'efficacité et d'économie, l'Office des ressources humaines se limite maintenant à un libellé plus restreint des différentes conditions d'admission à un concours de recrutement; l'appel ne contient plus qu'un résumé des principales exigences permettant d'y être admis et il invite le lecteur à s'informer quant à la possibilité et au contenu d'autres conditions d'admission.

Le rapport annuel 1986-1987 faisait état du fait que la présidente de l'Office avait avisé la Commission qu'elle étudiait sa suggestion d'inclure la condition relative à la citoyenneté canadienne dans les appels de candidatures. La Commission a constaté avec satisfaction que, depuis le 3 octobre 1987, cette dernière est effectivement publiée pour tous les concours de recrutement. Par ailleurs, si le problème relatif à la clause dite «des aspirants» a été réglé au niveau de la directive appropriée, il a encore été relevé un bon nombre de situations problématiques relativement à l'application de cette disposition qui, dans les concours de certaines classes, permet l'admission des personnes dans l'attente du diplôme requis ou de la preuve d'appartenance à une corporation professionnelle. En effet, dans un certain nombre de concours, surtout en promotion, où elle était applicable, il n'était pas fait mention de la possibilité d'admettre les personnes accomplissant la dernière année de scolarité requise pour l'admission à la classe d'emploi postulée. De plus, toujours à ce même sujet, la Commission a recommandé à l'Office de publier de façon explicite cette condition d'admission dans ses appels de candidatures de concours de recrutement puisqu'il apparaît improbable qu'un candidat suppose l'existence d'une telle condition et s'enquiert de son application. L'Office s'est engagé à corriger cette dernière situation.

L'article 43 de la loi permet, sous certaines réserves, que des exigences additionnelles soient ajoutées aux conditions minimales d'admission aux différentes classes d'emploi. La Commission a constaté que, dans de nombreux concours, les conditions d'admission comportaient de telles exigences additionnelles et que, à quelques rares exceptions, il n'a pas été possible de déterminer si elles satisfaisaient ou non à l'obligation édictée par la loi de tenir compte de la nature et des particularités des emplois en concours. Compte tenu de l'interprétation très large pouvant être donnée à cette justification, la Commission se propose d'approfondir ce problème afin de s'assurer que l'application de cet article ne vienne pas faire obstacle au principe d'égalité d'accès des citoyens à la fonction publique.

2.1.3.2 Vérification de l'admissibilité

L'analyse de la vérification de l'admissibilité des quelques 5 000 personnes ayant participé aux concours vérifiés a porté sur environ la moitié d'entre elles; cet échantillon, choisi au hasard, respectait la proportion des personnes admises et refusées dans chaque concours. Bien que les décisions prises à l'égard de ces candidatures soient, dans l'ensemble, apparues conformes aux dispositions légales et réglementaires

pertinentes, un certain nombre d'entre elles relatives, notamment, à l'évaluation de la scolarité et de l'expérience, ont été jugées problématiques. L'absence au dossier de concours d'un document définissant préalablement, de façon claire et précise, la pertinence de la scolarité et de l'expérience à retenir pour fins d'admissibilité compte parmi les causes de cette situation; de l'avis de la Commission, un tel document ne pourrait que favoriser l'uniformité d'évaluation d'un candidat à l'autre. De même, il a été remarqué que la possibilité donnée aux candidats de ne produire les documents exigés à l'appel qu'à la date d'administration du dernier moyen de sélection n'a pas toujours reçu une application rigoureuse; en effet, il a été relevé certaines situations où, après avoir été admis sous cette condition, des candidats ont néanmoins subi ce dernier examen sans avoir déposé le document requis et, pour certains, ont été déclarés aptes. Par ailleurs, il est ressorti de notre analyse globale de cette étape d'un concours des problèmes plus généralisés quant à la vérification du respect des conditions relatives à la zone géographique et à la période d'inscription.

Les conditions d'admission à un bon nombre de concours de recrutement prévoient notamment que, pour y être admis, les candidats doivent appartenir à une zone géographique. L'article 9 du règlement de l'Office précise qu'une personne est considérée appartenir à une zone lorsqu'elle y a sa résidence principale. Il a été constaté que l'examen de cette condition d'admission était souvent effectué de façon fort rapide, voire superficielle; une analyse plus sérieuse et plus appropriée de l'offre de service des candidats aurait pu, dans bien des cas, permettre de relever à ce sujet certaines informations contradictoires ou, à tout le moins, suscitant un doute sérieux quant à la déclaration du candidat. La Commission estime qu'une attention particulière devrait être apportée à la vérification de cette condition d'admission, laquelle se veut impérative. Elle rappelle à cet égard que, dans le cas de fausses déclarations, l'article 129 de la loi prévoit des sanctions à l'égard des candidats qui commettent une manoeuvre frauduleuse à l'occasion d'un concours.

En ce qui a trait à la période d'inscription à un concours, l'article 18 du règlement de l'Office prévoit que «pour être considérée, une inscription doit être reçue par l'Office durant la période d'inscription». Par ailleurs, l'article 19 prévoit que, «en cas de déficience du service postal ou en raison d'événements imprévisibles ayant pour effet de retarder la réception des documents d'inscription, l'Office considère une inscription reçue après la période d'inscription». Se prévalant de ce dernier article qui accorderait une certaine latitude ou souplesse dans l'application de cette condition d'admission, il a été constaté qu'un certain nombre de candidats ont été admis même si leur offre de service avait été reçue après la période d'inscription. La Commission ne souscrit pas à cette interprétation de l'Office au sujet de cet article qui, selon elle, constitue une exception à la règle générale énoncée à l'article 18. À son avis, les événements imprévisibles visés par cet article doivent toucher l'ensemble ou une bonne partie de la clientèle visée. Quant à la déficience du service postal, elle considère que l'exception peut s'appliquer à un ou quelques candidats pris individuellement mais pour des motifs exceptionnels qui, selon la Commission, doivent être étudiés et justifiés au mérite dans chaque cas. De plus, elle est d'avis que l'interprétation de l'Office, diffusée à ses délégataires, pose le problème de déterminer jusqu'où peut aller cette latitude notamment quant à la durée du délai et que, de toute façon, elle est susceptible d'avantager certains candidats par rapport à d'autres.

2.1.3.3. Communication aux candidats des résultats de leur vérification de l'admissibilité

Selon la Commission, l'objectif inscrit dans la loi visant à fournir au public un service de qualité exige de faire connaître aux candidats les motifs réels et exacts à la base de la décision de refuser leur admission à un concours. Grâce notamment au nouveau recueil de lettres-modèles élaboré par l'Office des ressources humaines en 1986, un moins grand nombre de problèmes ont été rencontrés eu égard au contenu des lettres transmises à cette fin aux candidats. Toutefois, des améliorations peuvent encore être apportées dans la poursuite de cet objectif. Celles-ci pourraient notamment provenir d'une adaptation des lettres-modèles actuellement disponibles pour tenir compte de la nouvelle formulation abrégée utilisée dans la rubrique «conditions d'admission» des appels des concours de recrutement, d'une inscription plus claire et précise dans les dossiers des motifs à la base des décisions prises à l'égard de chaque candidat eu égard à son admissibilité, d'une plus grande attention dans le choix des lettres-modèles et, enfin, dans la rédaction plus fréquente de lettres plus personnalisées.

2.1.3.4 Comités d'évaluation

La Commission estime toujours que la composition des comités d'évaluation contribue largement à assurer la crédibilité et la validité du processus d'évaluation. À cette fin, l'Office des ressources humaines a prévu un certain nombre de dispositions, tels les critères de choix des membres de comité, leurs obligations à ce titre, la présence de personnes ayant suivi le programme «sélection plus» et, enfin, la présence de représentants de groupes visés par les programmes d'égalité en emploi, dont principalement les femmes. Dans l'ensemble des concours vérifiés, ces exigen-

ces apparaissent avoir reçu leur application à l'exception, toutefois, de celles relatives à la représentation féminine. En effet, environ 25 % des comités d'évaluation examinés ne comportaient pas de membre féminin. À ces exigences, la Commission ajoute deux autres caractéristiques qu'elle considère importantes, à savoir que tous les membres d'un même comité ne devraient jamais occuper d'emplois les plaçant en situation hiérarchique les uns par rapport aux autres et que chaque comité d'évaluation devrait toujours pouvoir compter sur la présence d'un membre de l'extérieur. Par membre extérieur, la Commission entend une personne provenant de l'extérieur de la fonction publique, de l'extérieur du ministère ou de l'organisme où se situent les emplois en concours ou, exceptionnellement, une personne du même ministère ou du même organisme mais provenant d'une autre région ou d'une autre unité administrative. De façon générale, ces dispositions ont aussi été appliquées. Néanmoins, en ce qui concerne les membres de l'extérieur, la Commission estime qu'il serait préférable que, comme ce fut effectivement le cas pour environ le quart des comités examinés, ceux-ci ne proviennent pas du ministère ou de l'organisme où les emplois y sont en concours.

Par ailleurs, une attention particulière doit continuer à être apportée en vue d'éviter la répétition de certaines lacunes identifiées dans le précédent rapport annuel. Ainsi, il a encore été constaté que certains comités n'avaient pas été préalablement approuvés ou ne l'avaient pas été par une personne autorisée et que des erreurs s'étaient glissées lors de la correction des copies d'examens, surtout l'écrit.

2.1.3.5 Listes de déclaration d'aptitudes

L'analyse des listes de déclaration d'aptitudes émises dans le cadre des concours vérifiés a fait ressortir le même problème que l'an dernier relativement à l'application de l'article 38 du règlement de l'Office des ressources humaines selon lequel une liste n'est valide que pour les utilisations annoncées dans l'appel de candidatures. La Commission estime que ces dispositions sont importantes puisqu'elles découlent de l'obligation de combler les emplois par voie de concours et du principe de l'égalité d'accès à la fonction publique. Or, la vérification a permis de constater que des listes ont été utilisées à des fins autres que celles prévues, notamment pour combler des emplois dans des ministères et des organismes autres que ceux annoncés à l'appel de candidatures. Ces emplois ont donc ainsi été attribués sans qu'ils aient été mis en concours et offerts à l'ensemble des citoyens visés. La Commission se propose de procéder à un examen plus approfondi de ce problème au cours de la prochaine année.

2.2 Vérification des promotions sans concours

2.2.1 Description

Outre de prévoir le recrutement et la promotion par concours, l'article 42 de la loi permet aussi explicitement la promotion sans concours du fonctionnaire dont l'emploi est réévalué à un niveau supérieur. De plus, les articles 30 et 101 n'excluent pas de telles promotions dans le cas de la réintégration à la fonction publique de députés et d'employés de cabinets politiques ou dans le cas du placement du personnel mis en disponibilité. La vérification et la déclaration d'aptitudes des personnes visées par ces trois articles appartiennent à l'Office des ressources humaines qui ne peut pas déléguer cette responsabilité.

La promotion sans concours du fonctionnaire à la suite de la réévaluation à un niveau supérieur de son emploi n'est possible qu'à certaines conditions. En plus de celles stipulées par la loi à l'effet que le fonctionnaire soit admissible à la classe d'emploi et déclaré apte par l'Office des ressources humaines, un certain nombre d'autres conditions sont prescrites par un règlement de cet organisme à ce sujet. La vérification a principalement pour but de s'assurer que les promotions sans concours qui en font l'objet ont été attribuées conformément aux dispositions de ce règlement dont les ministères et organismes doivent démontrer l'application lors de leurs demandes de déclaration d'aptitudes à l'Office. Cette opération s'inscrit dans le cadre des interventions qui, à l'intérieur d'un cycle de deux ans, sont successivement effectuées auprès de chaque ministère ou organisme pour y vérifier aussi les concours. Dans de nombreux ministères ou organismes qui n'étaient pas délégataires de l'Office pour la tenue des concours ou qui n'avaient pas exercé leur délégation, soit un total de 23, l'intervention de la Commission a donc porté exclusivement sur les promotions sans concours. Il est à noter que les résultats des activités réalisées à ce sujet, dont fait état le rapport 1986-1987, s'inscrivent dans le même cycle de vérification que ceux rapportés cette année.

Quant aux promotions sans concours qui ont pu être accordées à des personnes visées par les articles 30 et 101 de la loi à la suite de leur déclaration d'aptitudes par l'Office, la vérification a pour but de déterminer si ces promotions étaient conformes aux diverses dispositions qui leur étaient applicables. Ces dernières réfèrent principalement d'abord aux conditions précisées dans des politiques émises par l'Office en regard de l'application de ces deux articles, puis à l'admissibilité de ces fonctionnaires et, enfin, à la procédure d'évaluation de leurs aptitudes et à la détermination de leur classement. Cette vérification n'a lieu qu'une seule fois à l'intérieur d'un cycle et elle ne s'effectue qu'à l'Office.

2.2.2 Bilan

La vérification de 161 promotions sans concours attribuées à la suite de la réévaluation d'emplois à un niveau supérieur a été terminée durant l'année. Les fonctionnaires ainsi promus se répartissaient dans 28 ministères ou organismes. La majorité de ces promotions, soit 113, ont donné accès à 22 classes de la catégorie du personnel de bureau, techniciens et assimilés; 36 promotions ont eu lieu parmi les classes nominales et principales d'agents de bureau, 30 dans celles de techniciens en administration et 19 dans les classes II et I d'agentes de secrétariat. Par ailleurs, le même nombre de promotions, soit 21 dans chaque cas, a été accordé dans 10 classes d'emplois professionnels et chez les cadres supérieurs dont, dans ce dernier groupe, 11 de la classe V à la classe IV. Les six autres promotions ont été attribuées dans trois autres catégories d'emploi.

Quant à la vérification des promotions sans concours autorisées par les articles 30 et 101, elle a porté sur 18 promotions qui, à l'exception d'une seule, résultaient de l'application de l'article 30. Ces personnes ont été surtout promues à des emplois professionnels (5) et de personnel de bureau, techniciens et assimilés (11).

2.2.3 Constatations significatives

Il est ressorti de la vérification, effectuée durant l'année, des 161 promotions sans concours attribuées à la suite de la réévaluation à un niveau supérieur de l'emploi du fonctionnaire, que 153 d'entre elles, soit 95 %, l'avaient été conformément à la Loi et au Règlement de l'Office des ressources humaines. Seules huit promotions, réparties dans six ministères ou organismes, ont été considérées problématiques.

Trois de ces promotions ont été jugées non conformes à l'article 1 du règlement puisque celles-ci ne résultaient pas de la réévaluation à un niveau supérieur de l'emploi du fonctionnaire, c'est-à-dire de son propre emploi, mais plutôt d'un changement d'emploi qui, pour ce motif, aurait donc dû être comblé selon la procédure habituelle de dotation. Quatre autres promotions ne satisfaisaient pas à la condition édictée par le règlement selon laquelle la réévaluation de l'emploi doit être, en tout ou en partie, le résultat d'un enrichissement des tâches principales et habituelles de l'emploi de la personne; l'analyse de ces promotions a démontré que ces emplois n'avaient donné lieu à aucun enrichissement mais que les personnes visées exerçaient plutôt des fonctions du niveau de la classe à laquelle elles ont été promues depuis leur titularisation dans l'emploi. Enfin, la dernière promotion a été accordée à un fonctionnaire qui avait cessé d'exercer les attributions de son emploi depuis plus de deux mois au moment de la réévaluation; la Commission estime que cette promotion sans concours était incompatible avec l'article 42 de la loi puisque, selon son interprétation, cet article exige que, au moment où la promotion est accordée, la situation du fonctionnaire ne doit pas avoir changé.

Bien que respectant la loi et les conditions prévues à la réglementation régissant la promotion sans concours, un certain nombre de promotions allait à l'encontre d'autres dispositions relatives à la gestion du personnel alors en vigueur dont, principalement, les directives de classification. En effet, une quinzaine de fonctionnaires promus sans concours avaient exercé, pendant des périodes d'une à quatre années, des attributions qui ne correspondaient pas à leur classement. Le plus souvent, ceux-ci exerçaient, de façon principale et habituelle, des fonctions correspondant à la classe d'emploi à laquelle ils avaient été promus longtemps avant que cet emploi n'ait été officiellement réévalué à un niveau supérieur.

Quant aux 18 promotions sans concours accordées dans le cadre des articles 30 ou 101 de la loi, il est apparu que l'une d'entre elles était problématique. Cette promotion, de la classe d'agent de bureau à celle de technicien en administration, visait la réintégration dans la fonction publique d'un fonctionnaire qui avait travaillé dans un cabinet de ministre durant 10 mois. La Commission a estimé que, par son manque de rigueur, la procédure de vérification d'aptitudes utilisée ne donnait pas la garantie de son impartialité puisqu'elle avait été essentiellement basée sur des informations non consignées dans un document officiel, obtenues verbalement par un tiers à l'effet que la personne avait exercé, au sein du cabinet, des fonctions de technicien en administration à la satisfaction de ses supérieurs.

3. Division des enquêtes

3.1 Description du programme

Le programme de vérification des requêtes a principalement pour but de vérifier le caractère impartial et équitable des décisions prises en vertu de la loi et qui affectent les fonctionnaires. L'intervention de la Commission dans ce domaine consiste à donner suite aux requêtes qui lui sont adressées pour lui signaler des situations jugées partiales, injustes ou inéquitables.

La formulation des dispositions prévues à l'article 115,1° établit clairement que la vérification du caractère impartial et équitable des décisions vise celles prises à l'égard des fonctionnaires.

C'est donc sur la base de ces dispositions que la Commission s'estime habilitée à intervenir dans le cadre des requêtes visant divers domaines qui lui sont adressées par ces personnes.

Quant aux requêtes formulées par des citoyens, il faut souligner qu'elles visent majoritairement des

décisions prises lors de leur participation à des concours de recrutement. C'est par le biais des dispositions prévues à l'article 115,2° qui confient à la Commission le mandat de «vérifier l'observation de la loi et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires», que celle-ci estime avoir juridiction en cette matière.

Les employés occasionnels ou les personnes participant à un processus d'évaluation visant à combler des emplois occasionnels s'adressent de plus en plus à la Commission. Cette catégorie d'employés est régie par la directive du Conseil du trésor concernant les occasionnels[15], laquelle a été établie par cet organisme comme le prévoient les dispositions prévues à l'article 85 de la loi. L'article 2 de cette directive énumère les articles de la loi qui sont applicables à ces personnes; l'article 115 de la loi y est notamment mentionné. C'est donc sur la base de cette disposition que la Commission se considère habilitée à intervenir à l'égard des occasionnels qui portent à son attention diverses situations qu'ils estiment inéquitables ou partiales. La Commission estime qu'il faut alors lire les dispositions prévues à l'article 115 en les adaptant à la situation des occasionnels et en remplaçant notamment le terme «fonctionnaire» par celui d'«occasionnel» sans pour autant en faire une équivalence.

3.2 Bilan

En cours d'année, 207 requêtes ont été adressées à la Commission. Il s'agit ici d'une augmentation de l'ordre de 92 % par rapport à l'année précédente où 108 requêtes avaient été adressées à la Commission.

Les enquêtes furent terminées pour 155 de ces requêtes. Si l'on ajoute à ce nombre les 24 requêtes de l'an dernier dont l'étude a été complétée au début de la présente année, le total des requêtes étudiées en 1987-1988 est de 179.

Le délai moyen de traitement de ces requêtes s'établit à 51 jours. La majorité des requêtes, soit 61 %, ont été traitées à l'intérieur d'un délai de deux mois. Comme l'an dernier cependant, il y a eu une variation importante dans les délais de traitement qui, le plus souvent, s'explique par la nature et la complexité des requêtes. Les délais de traitement pour les requêtes étudiées sont les suivantes:

— Moins d'un mois	33 %
— 1 à 2 mois	29 %
— 2 à 3 mois	21 %
— 3 à 4 mois	8 %
— 4 mois et plus	9 %

Les 179 requêtes traitées en cours d'année originaient de 292 personnes. Les employés occasionnels ont constitué, cette année, la clientèle la plus importante puisque 50 % des requérants étaient des employés à ce titre (en hausse de 43 % par rapport à l'an dernier). Des fonctionnaires réguliers de toutes les catégories d'emploi ont constitué 33 % de la clientèle qui s'est adressée à la Commission (une baisse de 47 %). Les non-fonctionnaires représentaient 14 % des requérants alors que 3 % provenaient d'associations de fonctionnaires.

Les motifs à l'origine des requêtes traitées en cours d'année peuvent se regrouper comme suit:

— participation à des concours	78
— niveau de l'emploi	19
— classement/rémunération	18
— fin d'emploi	17
— participation à une offre de mutation/affectation	10
— gestion des occasionnels	10
— comportement jugé inéquitable	7
— choix du mode de dotation	6
— programmes d'indemnisation	5
— mise en disponibilité	3
— utilisation des listes de déclaration d'aptitudes	3
— évaluation du rendement	2
— présentation des candidats	1

Tout comme l'année précédente, la participation à des concours vient en tête de liste en ce qui a trait aux motifs invoqués par les requérants; 44 % des requêtes traitées en cours d'année se situent dans cette catégorie. La vérification de l'admissibilité et la correction de l'examen écrit, pratique ou oral, sont demeurées les deux principales étapes remises en cause dans le cadre du processus de sélection auquel avaient participé les requérants.

Le niveau de l'emploi est un motif qui a été invoqué dans 11 % des dossiers traités. La promotion sans concours n'est pas étrangère à cette situation car la majorité des requêtes avaient comme objectif ce mouvement de personnel.

Les requêtes reliées à la détermination du classement et, indirectement, à la rémunération correspondante sont aussi demeurées au même niveau que l'an passé, soit 10 % des dossiers. Les principaux éléments remis en cause par ces requêtes visaient notamment l'évaluation de la pertinence des expériences de travail.

Les 17 requêtes reliées à des fins d'emploi visaient autant la clientèle régulière que celle oeuvrant à titre occasionnel. Les employés réguliers remettaient en cause les motifs à la base de la décision de mettre fin à leur emploi temporaire alors que la clientèle occasionnelle s'insurgeait contre des fins prématurées de «contrats» d'embauche.

15 C.T. 164167 du 22 avril 1987.

Les requêtes relatives à la gestion du processus d'embauche des occasionnels ont représenté 5 % des requêtes. Les principaux motifs visaient principalement la création et l'administration du fichier des occasionnels y incluant le retrait des personnes inscrites, le processus d'évaluation et le choix du candidat.

Les principaux motifs à la base des 10 requêtes reliées à la mutation ou à l'affectation allaient du refus de la mutation jusqu'à la validité du processus de sélection utilisé, en passant par une affectation «forcée».

Comme par les années passées, les sept requêtes relatives à des comportements ou attitudes jugés inacceptables visaient, d'abord et avant tout, les façons de faire et non les objectifs poursuivis. Le manque de communication à la base des mésententes constatées explique pour une bonne part les difficultés vécues par les personnes visées.

Le choix du mode de dotation a été l'objet de six requêtes. Les requérants dénonçaient notamment, à ces occasions, la tenue de concours ministériels alors que leur nom apparaissait déjà sur des listes toujours valides, émises à la suite de la tenue de concours interministériels.

Parmi les 179 requêtes traitées en cours d'année, lesquelles représentent une augmentation de 80 % par rapport à l'an dernier, 41 ont été considérées comme fondées et 40 ont fait l'objet de recommandations précises. Les autorités ont donné suite aux recommandations formulées dans 36 cas (90 %). Seuls quatre cas (10 %) ont fait l'objet de refus d'appliquer les recommandations formulées de la part des autorités visées.

Tout en étant considérées comme non fondées, il faut souligner que l'intervention dans le cadre des 138 autres requêtes a permis, dans la majorité des cas, d'apporter satisfaction aux requérants. Le sentiment d'être lésé repose souvent sur un manque d'information ou un manque d'explication que notre intervention a permis de combler, tout en permettant aux autorités de prendre les mesures nécessaires aux fins d'éviter la répétition des situations dénoncées par les requérants comme étant injustes et inéquitables à leur égard.

Comme par les années antérieures[16], la Commission publiera cette année un document présentant un résumé des requêtes les plus significatives traitées en cours d'année. Le choix de celles-ci se fait, notamment, en tenant compte de l'intérêt qu'elles représentent quant à la préoccupation de la Commission eu égard au respect des droits des individus tout en respectant le caractère réaliste de la solution envisagée.

16 Commission de la fonction publique, «Le traitement des requêtes à la Commission de la fonction publique», Documentation technique, no 5, août 1986, 30 pages; no 6, janvier 1988, 57 pages.

L'analyse des 179 requêtes traitées en cours d'année a fait ressortir quelques constatations significatives qui, en raison de leur portée générale, méritent d'être considérées de façon particulière. Celles-ci sont résumées ci-après.

3.3 Constatations significatives

3.3.1 Tenue de concours vs banque de candidats

L'Office des ressources humaines a donné suite à son engagement pris l'an dernier quant à la modification du libellé des appels de candidatures de façon à ne pas laisser croire que tous les emplois devenant vacants seraient comblés à l'aide de la liste émise à la suite d'un concours interministériel.

Cette modification est apparue peu significative aux personnes qui se sont adressées à la Commission aux fins de dénoncer cet état de fait. Celles-ci s'estiment toujours lésées dans leurs droits et soulignent le caractère inéquitable de leur situation tout en invoquant le peu de respect des deniers publics qu'impliquent les dépenses additionnelles inhérentes à la tenue d'un nouveau concours.

Promouvoir l'utilisation des listes à caractère interministériel doit, dans ce contexte, demeurer une préoccupation de l'Office, notamment auprès des ministères et organismes qui se sont montrés favorables à la tenue de tels concours.

Le problème persiste cependant quant à la coordination de la tenue de concours par l'Office d'une part, qui tient des concours dits «interministériels» mais dont les listes seront d'utilisation réduite puisque, d'autre part, des délégataires dûment accrédités, tiendront de leur côté des concours ministériels.

3.3.2 Promotion sans concours

L'existence de ce récent mouvement de personnel n'est certes pas étrangère aux demandes, reçues à la Commission, relativement au niveau des emplois occupés par les personnes visées.

Les employés de la fonction publique ont compris que la promotion sans concours constitue une voie privilégiée à laquelle ils peuvent avoir accès. Cette possibilité est régie par un règlement de l'Office et surtout par l'article 42 de la loi qui permet explicitement la promotion sans concours d'un fonctionnaire dont l'emploi est réévalué à un niveau supérieur.

Les personnes qui se sont adressées à la Commission à ce sujet alléguaient s'être vues refuser une promotion sans concours par leur employeur. Or, le problème avait le plus souvent trait au niveau de l'emploi, plus spécifiquement à l'absence d'une évaluation officielle de l'emploi pouvant supposément être reconnu à un niveau supérieur.

L'enquête conduite dans ces cas s'est généralement terminée par une recommandation à l'effet de mettre à jour la description d'emploi du titulaire et de prendre les mesures requises aux fins de régulariser la situation, le cas échéant.

Le traitement de ces dossiers a mis notamment en lumière l'importance que revêtent les descriptions d'emploi et leur mise à jour dans un contexte où la tendance naturelle amène à négliger l'utilisation de cet outil de gestion.

3.3.3. Gestion des occasionnels

Si la délégation aux ministères et organismes de l'embauche des occasionnels a peut-être conduit à l'atteinte des objectifs gouvernementaux, notamment celui de rendre ces emplois accessibles à un plus grand nombre de personnes, il demeure que les occasionnels doivent, sous plusieurs aspects, en payer le prix.

Les principaux problèmes portés à notre atttention visaient notamment l'inscription aux fichiers, l'administration des fichiers, le processus d'évaluation, la constitution et l'administration des listes de rappel, le choix des candidats et l'évaluation du rendement.

L'obligation de s'inscrire à plusieurs endroits a été soulignée comme étant un inconvénient majeur du système actuel. Pour l'employeur, cette obligation représente des responsabilités additionnelles et, partant, la mise sur pied d'une organisation qui, en plus d'être particulière à chaque ministère ou organisme, n'est certes pas étrangère à la lourdeur du processus actuel d'embauche des occasionnels.

La création et, surtout, l'administration des fichiers ministériels ainsi que la création et l'administration des listes de rappels, ont créé une situation complexe hors du commun qui nécessite une organisation et une répartition de tâches adéquates auxquelles le candidat occasionnel doit s'adapter, lorsqu'il parvient à s'y retrouver.

De même, les candidats occasionnels remettent souvent en cause le sérieux de l'évaluation dont ils ont été l'objet, tout en soulignant qu'ils doivent répéter leur performance au gré des employeurs des divers ministères et organismes auprès desquels ils se sont inscrits.

Le choix du candidat, qui n'est pas toujours effectué à partir du fichier, comme il se doit, n'est pas exempt de récrimination de la part des personnes qui se sont adressées à la Commission. Les critères relatifs à cette étape du processus sont appliqués de façon floue et, quelquefois, ne sont pas respectés du tout. Une telle situation n'aide certes pas à maintenir la crédibilité du système, notamment quant à l'égalité d'accès aux emplois disponibles.

Il est difficile de refuser un emploi sans voir son nom radié du fichier, car peu de motifs semblent acceptés par les ministères et organismes. L'expression «motifs jugés valables» apparaissant à la directive sur le recrutement et la sélection des employés occasionnels dans la fonction publique laisse en effet place à plusieurs interprétations qui, en plus, diffèrent d'un ministère ou organisme à l'autre.

3.3.4 Occasionnels — participation à des concours

Les employés occasionnels échouant aux concours de recrutement auxquels ils participent constituent de plus en plus une clientèle qui s'adresse à la Commission. Une demande d'enquête étudiée en cours d'année, impliquant une centaine de personnes majoritairement à l'emploi à titre occasionnel, illustre bien le caractère ambigu que peut revêtir la participation à des concours.

Exerçant leurs tâches à l'entière satisfaction de leur employeur depuis un bon nombre d'années, deux à cinq ans, ces employés remettent en cause la validité du processus d'évaluation auquel ils ont été soumis dans le cadre de leur participation à un concours visant à combler des emplois de même niveau que ceux qu'ils occupent à titre occasionnel. L'échec subi leur apparaît injuste, compte tenu de leur rendement antérieur dans l'exercice de tâches que, bien souvent, ils continueront à exercer à titre occasionnel.

Une telle situation est pour le moins paradoxale et n'aide certes pas à affirmer la crédibilité du système de recrutement dans son ensemble. Que faut-il désavouer? La situation des occasionnels qui sont devenus des «permanents» en parallèle au système régulier ou, plutôt, la validité du processus d'évaluation auquel ils ont été soumis?

Dans le dossier relatif à la demande d'enquête précitée, notre analyse nous a conduit à reconnaître la validité de la procédure d'évaluation et du moyen utilisé, un examen écrit. Cette conclusion n'a cependant pas satisfait les candidats ayant subi un échec et qui continuaient à exercer leurs tâches à titre occasionnel.

On peut en effet s'interroger sur l'adéquation entre l'évaluation effectuée dans le cadre du processus d'embauche des occasionnels et celle utilisée pour combler des emplois réguliers et ce, pour une même classe d'emploi?

Si une telle adéquation existe, on peut difficilement expliquer les nombreux échecs subis par les employés occasionnels qui exerçent leurs tâches depuis deux, trois, quatre ou cinq ans.

Si elle n'existe pas, n'y a-t-il pas là une source de frustrations créées par les attentes suscitées chez les occasionnels qui ne guettent que l'occasion de

participer à des concours aux fins d'occuper un emploi régulier?

Il n'appartient pas à la Commission de répondre. Toutefois, la situation dans son ensemble lui semble à ce point sérieuse qu'elle estime que celle-ci devrait faire l'objet d'une analyse approfondie de la part des autorités concernées.

3.3.5 Appels de candidatures — exigences additionnelles

Les syndicats ont adressé plusieurs requêtes à la Commission au sujet des conditions d'admission, énumérées aux appels de candidatures, lorsque celles-ci ajoutent aux conditions minimales d'admission établies par les directives de classification.

Les dispositions de l'article 43 permettent d'ajouter, à ces conditions minimales d'admission, des exigences additionnelles; toutefois, celles-ci doivent tenir compte de la nature et des particularités de l'emploi ou des emplois faisant l'objet du concours. Ces dispositions accordent donc aux gestionnaires une très large discrétion dans la détermination des conditions d'admission à un concours.

La Commission a procédé à une analyse minutieuse des cas qui lui ont été soumis. Ces interventions visaient avant tout à s'assurer du caractère raisonnable de l'exigence additionnelle mentionnée en relation avec la nature et la spécificité de l'emploi en concours. Pour ce faire, des démarches ont été effectuées auprès des responsables de concours et des gestionnaires visés aux fins de vérifier le bien-fondé des motifs à la base de leur décision. Pour la majorité des cas étudiés en cours d'année, les décisions de l'employeur sont apparues fondées et justifiées dans les circonstances. Un seul cas a été remis en question et les autorités du ministère visé ont republié l'appel de candidatures sans la mention de l'exigence additionnelle.

La caractère arbitraire ou discriminatoire que peuvent revêtir les conditions d'admission établies sur la base des dispositions du dernier alinéa de l'article 43 de la loi préoccupe au plus haut point la Commission. Aussi, il est dans son intention, pour l'année qui vient, de porter une attention particulière à cette situation qui ne peut, dans l'état actuel de la législation, que demeurer problématique dans son application.